

SURGIMENTO JURÍDICO DE “REFUGIADOS AMBIENTAIS” FACE AO DIREITO INTERNACIONAL; O EXEMPLO DOS HAITIANOS NO BRASIL

Elisa Maria Aníbal Silva¹ | João Claudio Carneiro de Carvalho²

Educação



ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

Apresentar-se-á neste artigo científico, uma análise dissertativa a respeito do surgimento jurídico-social dos refugiados ambientais, no contexto internacional, com ênfase aos refugiados haitianos no Brasil. Diante do crescente número de deslocados ambientais, a necessidade de implementação de regulamentação jurídica específica no contexto interno do Estado brasileiro é imediata, visto que a ausência de regulamentação, a lacuna jurídica, impossibilita a aplicabilidade correta dos deslocados ambientais ao contexto de refugiados. Subsidiado pela Constituição, bem como os Tratados Internacionais e Estatuto dos Refugiados. Assim, se faz necessário assegurar e garantir direitos essenciais á esta nova classe de refugiados, bem como ressaltar a importância de adoção de ordenamento jurídico para salvaguardar o princípio da dignidade humana. A metodologia utilizada seguiu as regras da revisão bibliográfica. Os resultados apontaram pela necessidade de obediência ao princípio da dignidade da pessoa humana em ações internacionais do governo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

Haitianos; Refugiados ambientais; Dignidade humana; Brasil; Direitos essenciais.

ABSTRACT

This work will consist of a scientific article about an analysis focused on the rise of social-juridical measures of environmental refugees in the international context. Emphasis will be given to Haitian refugees in Brazil. In face of the great numbers of displaced people due to environmental hazards, there is a great need for immediate specific juridical measures by the Brazilian State. This is the case because the absence of correct juridical regulations hinders the applicability of those misplaced due to environmental factors in the context of subsidized refugees in the Constitution. Further to that, there is a need to consider International Treaties and the Refugees Statute. Therefore it is necessary to ensure and guarantee fundamental rights to this new class of refugees and to call attention to the importance of the adoption of juridical alignment to safeguard the principal of human dignity. The methodology used followed the rules of the bibliographic review. The results pointed to the need to obey the principle of the dignity of the human person in international actions of the Brazilian government.

KEYWORDS

Haitians; Environmental Refugees; Human dignity; Brazil; Essential rights.

1 INTRODUÇÃO

Diante do número maciço de haitianos deslocados ambientais que buscam o território brasileiro como refugio e a instalação da crise humanitária, se faz necessário uma análise a respeito dos ordenamentos jurídicos aplicáveis ao caso prático. É de extrema relevância a atuação do Estado brasileiro para resolução da demanda.

Nesse contexto, a problemática do seguinte tema reside na ineficiência prática das ações públicas, visto que a legislação internacional não classifica tais indivíduos (deslocados ambientais) nas perspectivas de refugiados. A ausência de legislação internacional, a falta de execução jurídica impossibilita a aplicabilidade de abrangência mundial.

Da análise deste fenômeno jurídico-social delimita a matéria deste artigo, que busca discutir as hipóteses e pressupostos teóricos centrais deste tema, visto que, apesar de seu caráter normativo, a implementação prática de suas normas tem se mostrado ineficientes diante a insuficiência ou até mesmo ausência da instrumentalização dos processos de políticas e ações públicas aptas para concretização. Ressalta ainda, o estabelecimento da realidade do caso dos Haitianos, deslocados ambientais, para uma análise prática e circunstancial.

A concessão de vistos humanitários e a adoção internacional do conceito de refugiado ambiental, com interpretação expansiva das legislações existentes. A criação imediata de um fundo internacional de assistência para os refugiados ambientais.

Quanto à metodologia utilizou-se da análise de previsões legais internacionais como tratados e o Estatuto do Refugiado, legislação nacional por meio da Constituição Federal de 1988, interpretação hermenêutica extensiva, análise de artigos e publicações na área e do caso prático.

2 A PAUTA ATUAL DA APLICABILIDADE NORMATIVA E ATRIBUIÇÃO GEOPOLÍTICA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL

2.1 OS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO CONTEXTO DOS HAITIANOS

Tratar-se-á, neste capítulo, a respeito da legislação aplicada aos casos de refugiados classificados como deslocados ambientais, nos ditames da legislação brasileira e sua geografia política e econômica largamente destacada na América Latina, ainda sua propositura vanguardista frente o direito internacional para recepção e tratamento humanitário dos refugiados ambientais, neste caso em específico na propositura dos haitianos.

No Brasil, a imigração haitiana tem correlacionadas questões de notória relevância sob o ponto de vista jurídico-social, visto que, sua natureza de coletividade e titularidade de direitos humanitários de ordem internacional tem caráter vanguardista na propositura social e jurídica.

O Haiti é o país mais pobre das Américas, ainda marcado pelo terremoto de 2010. O Brasil participou ativamente da missão da Organização das Nações Unidas (ONU) no país desde 2004, o que reforçou o vínculo entre as nações e a população haitiana para com o governo brasileiro. O governo brasileiro se destaca, no plano internacional, pela defesa de políticas migratórias pautadas pelos direitos humanos, confrontando a maneira como os países de primeiro mundo lidam com esta perspectiva.

Apesar do número significativo de haitianos que migraram para o país, em sua maioria, essa migração ocorreu de maneira ilegal. Até o início do ano de 2012 o Brasil emitia visto temporário a todos os haitianos que entravam no território brasileiro por razões humanitárias. No entanto, em janeiro desse mesmo ano, foi estabelecida uma cota de 1.200 vistos anuais a serem concedidos na embaixada brasileira no Haiti. Diante da crise humanitária, o governo brasileiro adotou medida para regularizar os haitianos que já se encontravam em território brasileiro, mas que estavam em situação de ilegalidade.

Posto isto, diante do aumento maciço do número de haitianos que buscavam o território brasileiro como refúgio, visto a persistência da crise social, econômica e humanitária de seu país de origem, ficou insustentável a manutenção da cota estabelecida, portanto, no dia 26 de abril de 2013 o Conselho Nacional de Imigração editou Resolução Normativa nº 102, a qual revogou o parágrafo único do artigo 2º da resolução Normativa 97/2012, estabelecendo a concessão ilimitada de vistos para haitianos em situação de refugiados ambientais, por meio do Ministério das Relações Exteriores.

Inicialmente nota-se o pioneirismo quanto à adoção de instrumentos garantistas da defesa dos direitos humanos destes contingentes populacionais deslocados devidos catástrofes ambientais, em específico os haitianos.

2.2 PRINCÍPIO NON REFOULEMENT

Princípio do *Non Refoulement*, mormente denominado princípio da não-devolução, encontra respaldo na Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, no qual, em seu artigo 33 assegura a proibição de expulsão ou rechaço do refugiado; seguindo a mesma perspectiva a Declaração de Cartagena, elenca a não-devolução como norma imperativa do direito internacional.

No Brasil, o ordenamento jurídico é posicionado quanto à relevância e importância de aplicação do princípio do *Non Refoulement*, que foi devidamente ratificado pelo Estado brasileiro via decreto de nº 50.215/1961, ainda no governo do então presidente Juscelino Kubitschek e posteriormente, por meio de Lei nº 9.474/97, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

É importante destacar que ainda na convenção de 1951, existe de maneira expressa a garantia quanto à liberdade de ir e vir do indivíduo refugiado, visto que, terá esse indivíduo o direito de escolher livremente o local de sua residência, visando à proibição estatal de impedir ou coagir o refugiado de circular livremente no território do Estado. Esse princípio se faz necessário, os refugiados são estrangeiros em situação de vulnerabilidade social, que buscam acolhimento do Estado para salvaguardar suas vidas e todas as perspectivas que lhe garantem a manutenção da qualidade de vida, observando os pressupostos necessários.

Diante da lacuna causada pela ausência de definição jurídica do refugiado ambiental frente ao Estatuto do Refugiado/1951, a agência Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) vem reforçar a obrigatoriedade de respeito e utilização do princípio do *Non Refoulement* como instrumento eficaz para dificultar que os governos rechacem os estrangeiros ambientalmente deslocados.

Defronte a essa realidade, o princípio internacional da *Não-devolução*, possibilita de maneira estratégica e emergencial um preenchimento da lacuna deixada pelo Estatuto do Refugiado/1951. Visto que, apesar de ilegalmente o deslocado ambiental ter adentrado no território do Estado, o mesmo não poderá rechaça-lo, visto que, o refugiado ambiental está amparado pelo princípio garantidor de que não poderá ser expulso.

2.3 MEDIDAS E POLITICAS PÚBLICAS ADOTADAS NO BRASIL, COM ENFOQUE SOBRE OS REFUGIADOS AMBIENTAIS Á EXEMPLO DOS HAITIANOS

Posto isto, após a entrada de maneira ilegal no território brasileiro, os estrangeiros devem ser recepcionados no Brasil de maneira a respeitar o princípio da não-devolução e ainda o princípio constitucional da Dignidade da pessoa Humana, respeitando normas

internas e internacionais da manutenção do refugiado no território e, ainda, proporcionando ao mesmo as garantias de direitos elementares da pessoa humana, protegendo a vida, a integridade física, a saúde e a moradia. É importante ressaltar, que o refugiado deve ter o direito de peticionar administrativamente o requerimento para concessão de visto Humanitário, salvaguardando seu direito, sem qualquer obstrução para tal.

Cita-se a Constituição Federal da República em seu dispositivo legal, no artigo 4º, inciso II, assim determina: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I-[...] II-prevalência dos direitos humanos".

O Brasil acolheu os deslocados ambientais haitianos sob a perspectiva de refugiados, com base na interpretação extensiva do Estatuto do Refugiado, e por meio de resoluções normativas por uma interpretação extensiva do Estatuto do Estrangeiro, a fim de autorizar concessão de vistos humanitários e regularização dos indivíduos que entrarem em território nacional de maneira ilegal. No entanto, tal disposição não sana por completo a lacuna jurisdicional de quais os deslocados ambientais necessitam para caracterizar-se como refugiado ambiental de maneira globalizada, visto que é de extrema importância adoção de regulamentação internacional que possibilite a admissão da imigração dirigida em combinação com regras para concessão de vistos permanentes.

Os critérios básicos para manutenção da dignidade da pessoa humana não são completamente respeitados. Os refugiados que chegam pelo norte do país são direcionados a abrigos superlotados e em situação insalubre, no qual devem aguardar até sua completa regularização legal no Brasil. Como essa região do país é apenas porta de entrada para os refugiados, visto que, em sua maioria, eles buscam a migração para estados do Sudeste, o governo brasileiro, para desafogar os serviços públicos da região, severamente atingida pelo fluxo migratório, tem proporcionado em parceria com entidades particulares o deslocamento deste contingente para os estados localizados no Sudoeste brasileiro, e facilitado a regularização de atividade funcional para os refugiados que buscam emprego nas grandes metrópoles.

Neste sentido, cabe a adoção imediata de fundo econômico internacional para amparo dos refugiados ambientais, a fim de amparar economicamente os estados responsáveis pela acolhida dos refugiados ambientais, procedendo com a viabilização na prestação de assistência para os refugiados.

3 CONTEXTO HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DOS DESLOCAMENTOS HUMANOS

3.1 EVOLUÇÕES HISTÓRICAS DOS DESLOCAMENTOS HUMANOS

Nesta seção se buscou a reunião de alguns artefatos históricos pertinentes à análise do tema dos refugiados, pressupondo o contexto histórico dos deslocamentos humanos com base nos estudos sociológicos e jurídicos, e a análise substancial de conceitos e princípios fundamentais à dissertação desta temática tão atual para o

mundo pós-moderno, que busca o enfrentamento e resolução dos levantamentos de questões humanitárias contemporâneas.

O histórico de deslocamentos humanos se inicia cerca de 10.000 anos antes de Cristo. Os humanos desenvolvem primordialmente os deslocamentos no período histórico do paleolítico, que compreende a 99% do tempo de existência das sociedades humanas. A própria natureza humana, associada ao extinto de sobrevivência, viabilizou os deslocamentos, em busca de regiões de clima favorável à sobrevivência e terras férteis que proporcionassem uma melhor expectativa de vida. Na busca incessante por regiões que favorecessem a estadia humana, a partir de recursos naturais, o humano paleolítico, inicia um movimento diverso à sua natureza ancestral, no qual a conquista e ocupação territorial passam a vigorar. Conforme assevera Claudio Vicentino (1997, p. 12), diz:

No paleolítico, a subsistência era garantida com a coleta de frutos e raízes, a caça e a pesca; Para isso, empregavam-se instrumentos rudimentares, feitos de ossos, madeiras ou lascas de pedras. Entretanto, nem sempre o meio natural era propício ao desenvolvimento dessas atividades: a escassez de alimentos ou a hostilidade do meio ambiente obrigavam os grupos humanos a viver como nômades, deslocando-se de uma região para outra, em busca de melhores condições.

Já no período compreendido como neolítico surgem novos métodos de relacionamento entre homem e natureza. O ser humano passou a interferir de forma ativa no ambiente, começaram assim a se fixar no território e produzir alimentos por meio da agricultura ainda primária. Posto isto, a vida sedentária passou a vigorar. À medida que as necessidades territoriais expandiam-se, deu-se o surgimento do processo social e geopolítico do “descobrimento” territorial. Nesse sentido, ensina Gilberto Cotrim (2005, p. 29):

A vida sedentária foi sendo adotada aos poucos, à medida que as atividades agrícolas e pastoris se consolidavam. Esse novo modo de vida, que se caracterizou pelo desenvolvimento da agricultura, da criação de animais e das aldeias sedentárias, ocorreu diversas regiões do planeta, mas em diferentes épocas.

Por conseguinte, a emigração surgiu de uma necessidade, compelindo o ser humano a novas conquistas e descobertas territoriais, conforme entendimento de Josué de Castro (1969, p. 61), em que assevera:

Cedo, na história da humanidade, o homem se pôs a emigrar.
[...]
Foram dois os principais fatores efetivos dessas primeiras

migrações. De um lado, as necessidades biológicas; de outro, a natural curiosidade humana, curiosidade que é uma das mais nobres qualidades do homem, e tem sido fonte de todas as grandes descobertas e conquistas. Quando os grupos humanos encontravam um meio propício, capaz de alimentá-los suficientemente, tornavam-se sedentários. Logo, porém, que a vida se ia tornando excessivamente difícil nesse meio, resolviam deslocar-se em busca de outras paragens.

Portanto, primordialmente as fixações humanas ocorreram em atribuição da exploração humana em detrimento dos recursos naturais; uma sedentarização transitiva. No entanto, a partir da dominação da agricultura a sedentarização efêmera tornou-se definitiva, esse processo é datado por volta de 8.000 anos antes de Cristo. Haja vista, com o passar dos séculos, o processo migratório modificou-se, visto que, historicamente os deslocamentos humanos voltavam-se na busca de recursos e subsídios para sobrevivência. Com o aumento populacional e a formação das primeiras sociedades, o surgimento da propriedade privada e o início do comércio, toma corpo às novas características migratórias.

Destarte tais considerações, as sociedades europeias iniciam as invasões coloniais pelos continentes Americanos, Africano e Asiático, instalando entrepostos comerciais, ocasionando intensos deslocamentos humanos. No intuito de explorar novas riquezas naturais, e ainda estabelecer uma relação de dominação e posse dos novos territórios. Ainda, afirmando sobre tal temática Josué de Castro (1969, p. 66), ensina:

O aperfeiçoamento alcançado pela ciência náutica entre os povos ibéricos veio permitir, no fim do século XV e começo do século XVI, a realização das grandes viagens oceânicas, que conduziram ao descobrimento de terras da América, da África e da Ásia. A partir de então, tiveram os europeus o conhecimento direto da existência de terras para além das grandes águas, e a certeza de haver nessas terras riquezas naturais e gente. Riquezas prontas para serem exploradas, e gente com quem negociar, com quem trocar os produtos europeus por produtos exóticos e preciosos. Imediatamente, começa a Europa a drenar para essas terras um grande contingente humano, empenhado nessa exploração. [...] Cada vez mais intensificado, o movimento da colonização atingiu o máximo de sua capacidade no século passado, durante o qual mais de cem milhões de habitantes se deslocaram da Europa para as colônias.

Desta forma, em pouco tempo a exploração dos territórios Americanos colonizados possibilitou um deslocamento populacional massivo, via tráfico negreiro do continente Africano para o continente Americano, por motivos comerciais. A partir

do século XVII, o descobrimento de regiões auríferas no interior do território brasileiro, desencadeou entre a população europeia um contingente migratório em direção à colônia, migração esta pautada na mineração e corrida na exploração de ouro e pedras preciosas. Diante desta perspectiva, a expansão agrícola, a intensificação da urbanização acarretaram um aumento significativo da escravidão e como consequência o tráfico de pessoas que o alimentava, calcula-se que cerca de 1.891.400 africanos tenham sido traficados para o Brasil durante os anos de 1701 e 1810.

Em meados do século XIX, com a adoção de políticas abolicionistas, e ainda, mediante a independência brasileira, ocorreu o favorecimento da imigração europeia. Visto que, os agora produtores de café precisavam de mão de obra qualificada, com larga experiência no campo, não se interessando pela mão de obra dos escravos recém-libertos. Como em sua maioria, o contingente migratório era formado por desempregados, instituiu-se a imigração subvencionada, cujo financiamento poderia ser governamental ou privado por meio de pagamento das passagens pelo próprio produtor, ressalta-se ainda, que os valores empregados no pagamento do transporte deveriam ser restituídos ao governo ou ao produto por meio de pagamento de forma imediata com o próprio trabalho do imigrante.

O Estado Brasileiro por sua vez assumiu o papel de instituir o financiamento público da imigração europeia, enquanto isso implantou decreto nº 528 de 1890, limitando a entrada de Africanos e Asiáticos no Território nacional. Disto isto, assevera Juradir Zamberlam (2004, p. 31), que:

Assim, ao longo dos grandes fluxos migratórios iniciados em 1819, o Brasil queria trabalhadores brancos e sadios, agricultores exemplares oriundos do meio rural europeu, com todas as "boas qualidades" do camponês e do artifice obedientes á lei, dóceis e morigerados e de moral ilibada.

3.2 DESLOCAMENTOS HUMANOS EM FACE DA SEGUNDA GRANDE GUERRA MUNDIAL

A Segunda Guerra Mundial representou um importante marco histórico e jurídico para a problemática dos refugiados, assim como para os direitos humanos. No que diz respeito aos direitos humanos, foram verificadas as maiores atrocidades já praticadas contra a humanidade, o que mobilizou uma preocupação internacional dos países com a dignidade da pessoa humana.

Na perspectiva dos refugiados, ocasionou-se os maiores fluxos de deslocamentos humanos observados na História do mundo moderno, segundo relatório da AC-NUR/2002, foram mais de 40 milhões de pessoas deslocadas provenientes da Europa, além de, aproximadamente, 13 milhões de pessoas de nacionalidade alemã que foram expulsas de países como Polônia, Checoslováquia e daqueles que formavam a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e, ainda, 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas na Alemanha.

Diante de tal conjuntura política e social, os países aliados, ficaram conhecidos como: EUA, URSS, França e Reino Unido, intensificaram suas preocupações com esse fluxo populacional em deslocamento. Posto isto, em 1943 ocasionou-se a criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), que prestava auxílio não só aos refugiados, mas a todas as pessoas deslocadas em razão da guerra. Segundo relatório da ACNUR (2002, p. 13), a ANUAR tinha por objetivos principais planejar, coordenar e administrar as operações de auxílio às vítimas da guerra nas áreas sobre o controle de qualquer dos 26 países signatários da Declaração das Nações Unidas, de 01 de janeiro de 1942. Isso se dava por meio do fornecimento de comida, combustível, roupa, abrigo e outras necessidades básicas; além de serviços médicos e outros.

Em suma, coube à nova organização fornecer aos países assistência na retomada de serviços essenciais e em sua recuperação econômica. A organização adotou uma política de repatriação dos refugiados, na qual, quando na triagem das pessoas era realizada, as pessoas recebiam uma assistência das necessidades básicas e eram encaminhadas para seus países de origem. No entanto, existia discordância entre os países membros do conselho, visto que eram heterogêneos os motivos que levavam as pessoas à condição de refugiados; alguns eram oriundos dos países base da antiga União Soviética, e fugiam do exercito vermelho, deslocando-se para a parte ocidental da Europa.

Apesar das divergências, o trâmite de repatriação foi adotado. Após o estabelecimento da ANUAR, durante a realização da Conferência de Yalta em fevereiro de 1945, assinou-se acordo entre os 26 países membros, no qual, estabeleciam uma repatriação forçada dos refugiados soviéticos, tendo em vista que, os cidadãos que se recusassem a retornar a União Soviética seriam classificados como traidores. A tensão foi progressivamente se agravando. Americanos e Britânicos viam-se em uma situação delicada, tendo em vista que haviam formalmente estabelecido à repatriação forçada de cidadãos soviéticos.

Essa posição que era classificada como forma de manter boas relações com Moscou, e justificada no intuito de não devolver os cidadãos Americanos e Britânicos que se encontravam sobre o poder da URSS. No entanto, após o retorno pacífico da maior parte dessas pessoas e frente ao aumento dos relatos sobre as atrocidades cometidas contra os retornados, ambos os países começaram a rever suas posições. Contudo, após tentativas de flexibilização do acordo firmado na Conferência de Yalta e o desgaste ocasionado pelos embates entre os países membros, as taxas de repatriação continuaram a cair.

Diante de tais fatos e tentativas frustradas, estava nítido que a solução deveria ser pensada no âmbito das Nações Unidas, por meio da implantação de uma nova agência. Esta alternativa foi demonstrada no ano de 1946 durante a realização da primeira Assembleia Geral, no dia 12 de fevereiro do referido ano.

3.3 HISTÓRIA E CONCEITOS JURÍDICO E DOUTRINÁRIO DO REFUGIADO

Nos primórdios da proteção Internacional, as definições de refugiados antes da implementação da Convenção da Organização das Nações Unidas de 1951 se basearam em perspectivas distintas para definir quem é "refugiado". Esse processo jurídico

e social ocorreu no marco das soluções *ad hoc* adotadas pelos países membros da comunidade internacional que buscavam responder a crises humanitárias, produto de eventos históricos que produziram uma massa de deslocamento humano forçado. Entre os anos de 1920 até 1935, os refugiados eram definidos de forma praticamente convencional e casuística, com base em um critério grupal e não individualizado, tomando como fato principal o pertencimento a um grupo privado de proteção de seu estado de origem, um grupo em situação de vulnerabilidade social.

Essa perspectiva critério iniciou-se conjuntamente aos primórdios da instrumentalização jurídica de proteção as minorias marginalizadas socialmente. Após a primeira grande guerra, em território europeu, a Liga das Nações efetivou tratados internacionais com países vencidos, visando à proteção desses grupos privados de proteção.

Desde o princípio, para obter o reconhecimento da condição de refugiado o indivíduo deveria estar criteriosamente fora de seu país de origem. Portanto, a proteção humanitária internacional sempre esteve atrelada ao conceito geopolítico de território e soberania nacional. O segundo critério adotado antes de 1951 teve como base a conjuntura social, que atuou entre os anos de 1935 e 1939. Nesse período, a ideia era proteger as pessoas, individualizando o reconhecimento independente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma tinham sido afetadas por um ato político ou social.

O estabelecimento deste critério foi influenciado pela ascensão do nazismo na Alemanha em 1933, que consubstancialmente desencadeou perseguições massivas de grupos, baseando-se em aspectos políticos e logo após étnicos. Diante da criação e sistematização do ACNUR (Alto comissariado da ONU para refugiados) em julho de 1951, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou o que seria caracterizado como primeiro compêndio internacional de instrumentalização e proteção aos refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, que entrou em vigor no ano de 1954. O termo tido como clássico para definição de refugiado é aquele que abarcava qualquer pessoa que conforme inserido pela ACNUR (1996, p. 61), em que diz:

[...] em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Conforme o relatório da CONLEY de 1993, o qual ressalta ainda que essa limitação temporal, também conhecida como “reserva temporal” refletia a crença de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que este problema havia sido gerado pela segunda grande guerra, e que, logo após esta, seria resolvido.

Em 31 de janeiro de 1967, foi elaborado o segundo instrumento internacional de proteção aos refugiados: o “Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados”. Este buscou pôr fim à chamada “reserva temporal” da Convenção, a qual estabelecia que só seriam reconhecidos como refugiados aqueles que tinham receio de serem perseguidos em “consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, passando-se a não mais se aplicar esses termos à definição de refugiado segundo o relatório da ACNUR (1996, p. 85).

Posto isto, em 1984 a Declaração de Cartagena surgiu na conjuntura dos conflitos internos de países pertencentes à América central, o continente, durante as décadas de setenta e oitenta, sofreu com os conflitos internos da Nicarágua, El Salvador e Guatemala que provocaram o deslocamento de uma massa populacional de milhares de pessoas.

Diante de tal perspectiva, os governos dos países circunvizinhos e da região tentaram criar instrumentos que possibilitassem a tranquilidade no Continente. Tal instrumento teria como abordagem o tema dos refugiados, como ponto crucial dos problemas políticos, e que tal perspectiva deveria ser trabalhada para que a paz fosse duradoura. Há convite do governo Colombiano, os países do grupo de Contadora se reuniram na cidade histórica de Cartagena, com intuito de elaborar um conceito prático e realista que tem renovado a proteção internacional na América Latina. O conceito introduzido em Cartagena tem suas fontes inspiradoras na Declaração da Organização da Unidade Africana sobre os problemas específicos de refugiados na África e no Pacto de São José da Costa Rica.

Para Declaração de Cartagena/1984, devem ser considerados refugiados:

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Tal conceito foi fundamentado em direitos humanitários de primeira escala, direitos fundamentais para existência e qualidade de vida humana, visando à proteção da vida, à liberdade e à segurança. Posto isso, nota-se que este conceito se completa da necessidade objetiva, visualizando de maneira nítida as ameaças a estes direitos fundamentais. No entanto, de maneira subjetiva segue o critério convencional do temor, que está intrinsecamente ligado à realidade local da sociedade e cultura que afeta diretamente o refugiado.

Tem evoluído no plano internacional o entendimento de efetivação dos direitos humanos. No Brasil, este entendimento tem égide inicialmente na Constituição Federal de 1988 que tem caráter garantista e em tratados internacionais ratificados. A Constituição Federal de 1988 traz fundamentos relevantes para a promoção e preservação dos aspectos internacionais humanistas. Nesse sentido, a lição de Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 181-182):

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. [...] Dessa forma, além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil. Desta feita, a Constituição Federal de 1988 traz as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio no Brasil, bem como dispõe sobre o tratamento jurídico a ser dispensado aos solicitantes de refúgio e refugiados – enquanto estrangeiros – no Brasil, mostrando-se consciente da importância do tema no atual momento da comunidade internacional.

A legislação Brasileira, no sentido da proteção jurídica, de natureza humanitária, visando à garantia de direitos humanos universais, regulamenta a situação jurídica do refugiado no diploma legal de nº 9.474/97 em seu artigo primeiro conceitua o indivíduo que será classificado no âmbito do direito interno como Refugiado:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Na esfera estatal do Brasil verifica-se a existência de preocupação para com o tema dos refugiados, conforme lei supracitada que regulamenta de maneira ampliada sua proteção interna se comparada à regulamentação internacional da ACNUR. Posto isto, o estado brasileiro estabeleceu órgão da administração pública, próprio para tra-

tar das solicitações de refugio e determinar se os solicitantes reúnem os critérios necessários – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) criado pelo compendio legal de nº 9497/1997. Ressalta ainda que o CONARE é responsável pela coordenação de políticas públicas assistencialistas para os refugiados e ainda á aprovação dos programas e orçamentos ligados a ACNUR. Refugiados são indivíduos em situação de vulnerabilidade social que por diversos motivos alheios a sua vontade, têm sua vida, liberdade e segurança ameaçadas ou concretamente violadas em seus países de origem, ocasionando o deslocamento para territórios diversos a sua origem, em busca de refúgio, local que lhes ofereça satisfação das necessidades básicas como alimentação, moradia, educação, saúde e segurança. Desenvolvimento histórico das legislações e (in)aplicabilidade do refugiado ambiental

3.4 CONCEITUAÇÕES A RESPEITO DO REFUGIADO AMBIENTAL, PROBLEMATIZAÇÕES E ANÁLISE DO REFUGIADO AMBIENTAL NO MUNDO GLOBALIZADO

Diante da temática internacional de acolhimento dos refugiados ambientais, esta seção tratará do acompanhamento dos desenvolvimentos teóricos e positivados a respeito das legislações pertinentes ao tema, e sua análise por meio da atribuição concreta do Estado brasileiro na aplicabilidade de suas normas.

Derani (2007, on-line) em seu dicionário de direitos humanos, nos traz a conceituação de Refugiados Ambientais, como: são “[...] as pessoas que fugiram de suas casas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis”. Conforme citado anteriormente os refugiados estão classificados segundo posicionamento da ACNUR de maneira mais restritiva, de modo a não contemplar os indivíduos que deixam seus países de origem por questões ambientais. Neste sentido, descreve Souza Del’olmo (2009, p. 198):

A Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos refugiados, assinada em Genebra em 1951, conceituou refugiado como a pessoa que, temendo ser perseguida em seu país por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, dele se afasta e a ele evita retornar perdendo a proteção do mesmo Estado.

Diante dessa realidade, existe uma lacuna jurídica referente ao estatuto do refugiado, a ACNUR construiu um posicionamento a respeito dos refugiados ambientais, criando um fundo proposto anteriormente pelo protocolo das Maldivas, este documento tem âmbito internacional, e o referido fundo seria composto a partir de doações da comunidade internacional, também das entidades privadas e teria fiscalização coordenada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas, órgão este, designado para implementação do protocolo e posteriormente do fundo.

Apesar da importância da efetivação e manutenção deste fundo internacional para atender casos referentes aos refugiados ambientais, as grandes nações ricas, protelaram o prazo para o início dos depósitos constitutivos do capital do fundo para o ano de 2020.

É de extrema importância destacar, que ao contrário de meados do século XX quando o Estatuto do Refugiado foi efetivamente criado, onde os principais índices de refugiados advinham das grandes guerras, o século XXI enfrenta perspectivas onde o maior índice de massa populacional de deslocamento vem a partir de catástrofes ambientais. Para Karla Hattrick (2007) são cinco as principais causas de “refugiados ambientais”: (1) degradação da terra agricultável, (2) desastres ambientais, (3) destruição de ambientes pela guerra, (4) deslocamento involuntário na forma de reassentamento e (5) mudanças climáticas.

Posto a ausência de uma conceituação jurídica acerca desses respectivos deslocamentos, possui, segundo Laura Nogueira (2007, p. 37) apenas uma definição social humanitária, porém não vinculante, formulada pelo programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), considerando tais coletividades como refugiados ambientais, a saber:

As pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional, na qual vivem devido ao visível declínio do ambiente prejudicando a qualidade de vida de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entram em perigo.

O Brasil por sua vez adotou postura de vanguarda, utilizando instrumentos jurídicos de maneira ampliada para adoção de medidas que possibilitem a flexibilização do termo refugiado.

3.5 LEGISLAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL, PERTINENTE AO REFUGIADO AMBIENTAL

Diante da massa de deslocamento populacional decorrente das catástrofes ambientais ocorridas no Haiti, e o intenso fluxo migratório de haitianos deslocados ambientais para o território brasileiro, com entrada pelo estado do Acre, que após o intenso fluxo de recebimento destas pessoas entrou em colapso público, visto que seus serviços não estavam aptos ao recebimento de uma demanda significativa de pessoas em situação de vulnerabilidade social e não comportavam as necessidades básicas para manutenção do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o agravamento da crise humanitária, o governo brasileiro tomou importante decisão de conceder vistos humanitários para a população haitiana que havia chegado ao território brasileiro de maneira irregular. Diante da situação, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) editou resolução normativa de nº97 nos seguintes termos:

Art 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Tal ordenamento evidencia o aspecto humanitário que o governo brasileiro adotou como pressuposto, instrumentalizando os princípios protetivos e a coletividade das garantias fundamentais. Na adoção de tal medida, obteve como base a Declaração de Cartagena, realizando uma interpretação ampliada de sua cláusula terceira, que diz respeito ao conceito de refugiado; todos aqueles que tenham fugido do seu país de origem em razão de ameaça à sua vida, segurança ou liberdade diante da generalização da violência, agressão estrangeira, conflitos internos, violação dos direitos humanos e por circunstâncias que tenham perturbado a ordem pública de maneira notória.

O Estado brasileiro, objetivando o entendimento jurídico, fez uso de tal regulamento para administrar a concessão de vistos humanitários, valendo-se da perspectiva de desrespeito aos direitos humanos e a perturbação grave da ordem pública, ocasionadas pelo terremoto de grandes proporções no Haiti, forçando sua população a deslocar-se de seu país de origem. A legislação nacional pela Lei nº 9.474/97 possibilita a aceitação jurídica do refugiado ambiental por meio de análise do CONARE. As consequências práticas da concessão dos vistos humanitários para os Haitianos é possibilitar os direitos sociais nos termos do princípio da Igualdade, garantindo para esta população a equiparação social aos nativos deste território.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Busca-se nestas considerações conclusivas, alinhar conceitos, fatos e institutos legais. Pretende-se fornecer nestas perspectivas a análise do fato jurídico-social do surgimento dos refugiados ambientais por meio da interpretação extensiva da legislação e as consequências desse processo, para efetivação da compreensão deste trabalho.

Buscou-se inicialmente o estudo histórico dos fenômenos de deslocamentos humanos, visto que, desde o início das civilizações humanas, os deslocamentos estiveram presentes, fossem eles pela procura de alimentos, pelas conquistas de terras ou fugindo das adversidades que impossibilitassem a manutenção de suas vidas. Com o advento da globalização, a descoberta e consequente invasão dos novos continentes, a Europa promoveu deslocamentos de grande massa populacional, com intuito de minimizar a superpopulação do continente, promovendo um processo de colonização exploratória dos novos territórios.

Posto isto, no século XX, com o advento das grandes guerras mundiais, as constatações perturbações e infrações aos direitos humanos, tomou-se como necessidade básica à implementação de legislação pertinente ao fluxo populacional de refugiados.

No contexto Internacional contemporâneo, apresentou-se como questão emblemática, a ampliação nas últimas décadas, sem escala de precedentes do fluxo de deslocamentos humanos ao redor do mundo, ocasionados pelos impactos ambientais, possibilitando o surgimento de um grande número de indivíduos marginalizados socialmente, que circulam por territórios internacionais; ocasionando tensões e conflitos jurídicos das legislações internas e soberania dos estados, e conquista do direito internacional face os direitos humanos na adoção da análise expansiva dos instrumentos protetivos.

Destacamos, procedendo a análise da situação dos refugiados ambientais, o estudo prático do caso dos haitianos em decorrência da catástrofe ambiental e seu consequente deslocamento para o território brasileiro. Para isto, buscou-se a análise da legislação interna com seus pressupostos de inovação no sentido da proteção jurídica do refugiado ambiental, de natureza humanitária, alinhado a interpretação extensiva da norma e ao princípio da *Non Refoulement*, aplicados ao princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana. Posto isto, a análise internacional e a existência de lacuna internacional quanto à conceituação de refugiado ambiental. Diante destes pressupostos, analisamos o caso prático dos Haitianos refugiados ambientais sob o enfoque da aplicação do Estatuto do Refugiado, a concessão de vistos humanitários, que possibilita a concessão de vistos permanentes, visto que não se enquadra na hipótese de asilo e tão pouco na perspectiva de estrangeiro. Ademais, o governo brasileiro adotou o uso de interpretação extensiva do estatuto do estrangeiro, a fim de evitar a imigração em massa dos haitianos, utilizando-se de resoluções normativas para regulamentar os casos de refugiados ambientais e concessão de vistos permanentes.

Enfim, necessitamos de implementação de ordenamento jurídico internacional que contemple a condição de refugiados para os deslocados ambientais, ou adoção de normatizações que venham a permear de maneira extensiva a interpretação do Estatuto do Refugiado, a exemplo da legislação nacional que se apresenta com papel de destaque internacional, de caractere vanguardista. Visto que, o atual Estatuto do Refugiado não apresenta representatividade social e jurídica destas coletividades.

REFERÊNCIAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Lei 9474/97 e Coletânea de instrumentos de Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas**. 4.ed. Brasília, 2012

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, adotada em 28 de julho de 1951

pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. **Série Tratados da ONU**, n.2545, v.189, 1996, p.85.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. A lei brasileira de proteção aos refugiados. **Correio Brasiliense** – Caderno Direito & Justiça, Brasília, 1997.

CASTRO, Josué de. **Ensaio de geografia humana**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

CONLEY, Marshall. The institutional framework of Refugee Law and political forces. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.). **Human Rights in the twenty-first century: a global challenge**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993.

COTRIM, Gilberto. **Historia Global** – Brasil e Geral. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DERANI, C. Refugiado ambiental. **Dicionário de direitos humanos**. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=refugiado+ambiental>>. Acesso em: 12 abr. 2007.

HATRICK, Karla. **O Direito internacional dos refugiados**, São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

NOGUEIRA, Joana Laura. **Refugiados ambientais: uma categoria das mudanças climáticas**. Belo Horizonte, Brasil, abril 2007. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagdb/conjuntura/cno_arq_notic20070411123256pdf?phpsessid=a37>. Acesso em: 12 abr. 2007.

VINCENTINO, Claudio. **História geral**. 8.ed. São Paulo: Scipione, 1994.

ZAMBERLAM, Jurandir. **O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004. p.31.

Data do recebimento: 15 de março de 2017

Data da avaliação: 20 de abril de 2017

Data de aceite: 21 de abril de 2017

1 Estudante do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Integrada de Pernambuco – UFPE. E-mail: elisamarianibal@gmail.com

2 Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Recife. E-mail: jclaudio2802@gmail.com